

derivada de las posibilidades de su exportación, son razones determinantes de que durante tal período haya de corresponder al Estado una actuación extraordinaria de protección, como es la declaración anticipada prevista en dicho precepto, que claramente se apoya en el inciso inicial del art. 149.1.28 C.E.

18. Se cuestionan asimismo los derechos de adquisición preferente -tanteo y retracto- que la Ley establece respecto de los bienes por ella protegidos cuando traten de ser exportados (art. 33), en las transmisiones operadas en el comercio interno (art. 38), o en idénticos supuestos relativos a los bienes constitutivos del Patrimonio Documental y Bibliográfico (art. 56).

Dos son los reproches fundamentales que se dirigen contra tales disposiciones: por un lado, la incompetencia del Estado para regular, con carácter general y de modo uniforme, derechos de adquisición preferente en materia de Patrimonio Histórico, y, por otra parte, la preferencia que se supone concedida a la Administración del Estado respecto de las Comunidades Autónomas para el ejercicio efectivo de aquéllos.

Como dijimos al principio, la complejidad de lo que se denomina patrimonio histórico no siempre permite hallar en un solo título la habilitación de competencias. No lo permite especialmente en esta concreta cuestión, porque el establecimiento de derechos de adquisición preferente a favor de las Administraciones Públicas no tiene otro alcance que el de otorgarles la titularidad de esos derechos cuando se trata de la enajenación de esta clase de bienes; por lo tanto, se establece un privilegio público en la normativa general sobre el régimen de estos bienes e incluso en su contratación, sin otro significado que éste. Esta consideración ya pone de relieve que la cuestión, por su alcance general y de principio respecto de aquella Institución, requiere la intervención legislativa del Estado fundada ahora en otros títulos competenciales expresos en el art. 149.1. 8.^a y 18.^a

Cuestión distinta es la de la Administración Pública competente para el ejercicio de tales derechos. En lo relativo a los casos de solicitud de exportación de bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico Español, el art. 33 establece que la declaración de valor hecha por el solicitante será considerada oferta de venta irrevocable en favor del Estado.

Es evidente que a la Administración de Estado debe corresponder el ejercicio de este derecho de tanteo, puesto que el mismo es claramente un medio de defensa de los bienes contra la exportación, materia de su competencia (art. 149.1.28 C.E.). No se aparta, pues, el precepto de lo establecido en la Constitución.

La impugnación de algunas prescripciones del art. 38 (apartados 2, 3 y 4) se funda en que el mismo concede, según los recurrentes, preferencia a la Administración del Estado sobre las Comunidades Autónomas para ejercitar los derechos de tanteo y retracto.

Sin embargo, no hay en esas normas otra preferencia que la atribuida excepcionalmente al Estado en el párrafo final del apartado 4.^o, «siempre que se trate de adquirir bienes muebles para un Museo, Archivo o Biblioteca de titularidad estatal», y en ese punto no cabe objeción constitucional a tal prescripción directamente establecida por la Ley en aplicación de la competencia del Estado sobre museos de titularidad estatal (art. 149.1.28 C.E.); evidentemente relacionada con la función de comunicación cultural que cumplen esas Instituciones, y para lo que el Estado tiene además habilitación según el art. 149.2 C.E.

En lo demás, los derechos de los apartados 2 y 3 no se establecen sólo ni tampoco preferentemente a favor del Estado, puesto que el apartado 4 prescribe que «lo dispuesto en los apartados anteriores no excluye que los derechos de tanteo y retracto puedan ser ejercidos en idénticos términos por los demás organismos competentes para la ejecución de esta Ley» (los de cada Comunidad Autónoma según el art. 6). No cabe deducir del texto legal otra preferencia relativa a favor del Estado que la antes mencionada; cae, pues, por su base, el fundamento de su impugnación.

19. Tanto el Parlamento como el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugnan la Disposición Transitoria segunda, en la que se establece que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Cultura, dictará el

Reglamento de organización, funcionamiento y personal de los Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad estatal. Tal disposición, a su juicio, vulnera el art. 11.7 del Estatuto de Autonomía, por el que la Generalidad asumía la ejecución de la legislación del Estado en materia de Museos, Archivos y Bibliotecas de titularidad estatal cuya ejecución no se reserve el Estado, poniéndolo en relación con los párrafos 6 y 7 del apartado B) del tantas veces citado Real Decreto 1.010/1981, por los que se transfirió a dicha Comunidad Autónoma la gestión de los Archivos y Museos que en él se mencionan.

Estos preceptos se insertan sin dificultad en la articulación de las competencias en materia de potestad reglamentaria y la interpretación de la misma emanada de este Tribunal. La reserva constitucional del art. 149.1.28, en su párrafo final, establece la posibilidad de transferir la gestión de los establecimientos citados a las Comunidades Autónomas, y una vez hecho, a la Generalidad corresponderá «la ejecución de la legislación del Estado» en los términos del art. 11 de su Estatuto, o sea, sujetando la gestión «a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado» (art. 25 del Estatuto). Por consiguiente, la Disposición transitoria segunda, que se refiere precisamente a estos Reglamentos, no se aparta del art. 149.1.28 de la Constitución, ni de ese precepto estatutario, en cuanto son sólo las facultades de gestión lo transferido y no las reglamentarias.

20. Por último, el Parlamento catalán alega la inconstitucionalidad de la Disposición transitoria séptima, por la que se señala un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor de la Ley, para que los responsables de la instalación retiren la publicidad comercial, cables y conducciones existentes en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos declarados de interés cultural.

No es posible mantener, como pretende el Parlamento catalán que una disposición encaminada a preservar los Jardines Históricos y los Monumentos declarados de interés cultural, aunque disponga un período transitorio para su cumplimiento, no quede comprendida dentro de la competencia estatal para defender dicho Patrimonio contra la expoliación, con el alcance que ya hemos tenido ocasión de señalar; máxime cuando este precepto, que se limita a establecer un plazo, aparece relacionado con el art. 19.3 de la Ley, por el que se fija idéntica previsión de futuro, sin que este último haya sido cuestionado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

- 1.^o Declarar que el art. 2.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, reguladora del Patrimonio Histórico, no es inconstitucional, interpretado con el sentido y alcance previsto en el fundamento jurídico 6.^o
- 2.^o Declarar que los arts. 9.1, sexta; 9.2; párrafo final del 9.5, y Disposición transitoria primera, no son contrarios a la Constitución, interpretados como resulta del fundamento jurídico 10.
- 3.^o Declarar que el párrafo 5.^o del art. 49 no es inconstitucional, interpretado en los términos de fundamento jurídico 11.
- 4.^o Desestimar, en todo lo restante, los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra los demás preceptos de la Ley citada.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y uno.-Francisco Tomás y Valiente.-Francisco Rubio Llorente.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Jesús Leguina Villa.-Luis López Guerra.-José Luis de los Mozos y de los Mozos.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-Vicente Gimeno Sendra.-José Gabaldón López.-Firmados y rubricados.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 890/1985, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 2, b), y preceptos conexos, 2 d) y 5.1 de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Parlamento de Galicia, del Consejo de Cuentas. Han sido partes la Junta de Galicia, representada por el Director general Jefe de su Asesoría Jurídica, y el Parlamento de Galicia, representado por su Presidente, siendo Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

5258

Pleno. Sentencia 18/1991, de 31 de enero. Recurso de inconstitucionalidad 890/1985. Promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Parlamento de Galicia, del Consejo de Cuentas.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, ha pronunciado

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Tribunal Constitucional el 9 de octubre de 1985, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Parlamento de Galicia, del Consejo de Cuentas: Art. 2 b) —y por conexión con éste los arts. 20.1 b), 25.2 y 28—, art. 2 d) y art. 5.1. El Gobierno de la Nación estima que dichos preceptos infringen los arts. 136, 153 d), 149.1.5 y 149.1.18 de la Constitución y lo establecido en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas que desarrolla el apartado 4 del art. 136 de la Norma suprema. Se hace invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución a efectos de suspensión.

2. El recurso se funda en las alegaciones que a continuación se exponen de manera sucinta:

A) El art. 5.1 de la Ley impugnada atribuye al Consejo de Cuentas de Galicia la facultad de instruir el oportuno procedimiento jurisdiccional y dar traslado de las correspondientes actuaciones al Tribunal de Cuentas «para que éste efectúe el enjuiciamiento de las mismas», si en el ejercicio de su función fiscalizadora advirtiera la existencia de indicios de responsabilidad contable. Esta competencia de carácter procesal en materia de responsabilidad contable contraviene la competencia exclusiva del Estado sobre la Administración de Justicia según el art. 149.1.5 de la Constitución; y es, a la vez, opuesta a la configuración que el propio Estatuto de Autonomía, en su art. 53.2, hace de la Sindicatura de Cuentas como un órgano auxiliar del Parlamento y, en consecuencia, con unas facultades referidas a la rendición de cuentas ante el Parlamento y no jurisdiccionales o procesales; por último, esta competencia jurisdiccional transgrede el diseño que del Tribunal de Cuentas se hace en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, que debe ser respetado por las comunidades Autónomas en virtud del art. 149.1.18 de la Constitución donde se atribuye al Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

B) Los preceptos impugnados de la Ley 6/1985, dice el Abogado del Estado, tienen en común regular las competencias del Consejo de Cuentas sobre las Corporaciones Locales gallegas. Sin embargo, esa institución autonómica no puede ostentar competencias sobre estas corporaciones sino exclusivamente sobre la Comunidad Autónoma y el sector público de ella dependiente, pues la solución contraria vulneraría el mencionado art. 149.1.18 de la Constitución; el art. 1.2 de la Ley Orgánica 2/1982, que afirma que el Tribunal de Cuentas «extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional»; y el ya indicado art. 53.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia.

Así, el art. 2 b) de la Ley recurrida dispone que, a los efectos de esta Ley, componen el sector público de la Comunidad Autónoma «las Entidades Locales y sus organismos autónomos, así como las empresas públicas dependientes de las mismas». Y los arts. 20.1 b), 25.2 y 28 de la misma Ley introducen normas que conciernen directamente a las Entidades Locales.

Pues bien, esta regulación resulta inadmisibles, a juicio del Abogado del Estado, por las siguientes razones: La Ley Orgánica 2/1982, que arranca de lo dispuesto en los arts. 136.4 y 153 d) de la propia Constitución, en su art. 1.1, establece que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, y, a continuación, en el art. 4.1, se indica que integran el sector público, entre otras Administraciones, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales; la misma Ley Orgánica afirma que el Tribunal de Cuentas es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que «para las Comunidades Autónomas» puedan regular sus Estatutos (art. 1.2); y, más adelante, el art. 26.3 prevé la delegación en tales órganos autonómicos de las facultades de «instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos». La regulación que la Ley Orgánica hace se complementa con lo previsto en el art. 14 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, según el cual el Tribunal de Cuentas establecerá secciones territoriales para el ejercicio de las funciones que le asigna su Ley Orgánica en el ámbito de cada Comunidad Autónoma. Este bloque normativo debe considerarse como básico, en el sentido del art. 149.1.18 de la Constitución, de forma que corresponde al Tribunal de Cuentas, únicamente, y a los órganos en que éste pueda delegar, el ejercicio de sus competencias en el ámbito de las Corporaciones Locales. Y esta conclusión es incompatible con las competencias que la Ley impugnada atribuye al Consejo de Cuentas de Galicia.

C) Cuanto antecede resulta si cabe más evidente, se afirma en la demanda, si se examina el art. 1.2 de la Ley Orgánica 2/1982 en relación con el art. 53.2 del Estatuto de Autonomía, ya que ambos preceptos se refieren exclusivamente a la Comunidad Autónoma sin incluir a la Administración local. Por consiguiente, a la luz del Estatuto se arriba a la misma conclusión que partiendo, como se ha visto, del art. 149.1.18 de la Constitución. Y no puede eludirse este razonamiento mediante «una suerte de integración de la Administración local en la Administra-

ción autonómica», o alegando un cierto carácter «intracomunitario» de la Administración local en cuanto administración indirecta o descentralizada de la autonómica, a través de una interpretación extensiva de los preceptos impugnados, porque estas tesis no se compadecen con una recta interpretación de la Constitución y el Estatuto. En este sentido, expone el Abogado del Estado que, por un lado, es evidente que nuestra Constitución no configura un Estado federal, lo que avalaría esa interpretación extensiva, ni tampoco encuentra apoyo tal tesis en la tradición histórica del régimen local en nuestro país; y, por otro, el art. 149.1.18 de la Constitución, atribuye al Estado la competencia para regular las bases del régimen local, y el art. 148.1.2 llama al Estado a dictar una legislación sobre régimen local: todo ello, por lo demás, ya ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en las SSTC 4/1981 (fundamento jurídico 5.º) y 32/1981 (fundamento jurídico 7.º), admitiendo la competencia estatal para establecer las bases del régimen local; en suma, cuanto antecede resulta incompatible con la tesis de que la autonomía local es «intracomunitaria» o que los entes locales son entes descentralizadores o Administración indirecta de la Comunidad.

D) Estas mismas razones llevan a impugnar también el art. 2 d) de la Ley recurrida que se refiere a las corporaciones prevenidas en el núm. 29 del art. 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia: Cofradías de Pescadores, Cámaras de la Propiedad, Agrarias, de Comercio, Industria y Navegación y otras de naturaleza equivalente.

Por lo expuesto, solicita el Abogado del Estado la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

3. Por providencia de 16 de octubre de 1985, la Sección Segunda del Pleno de este Tribunal acordó: admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y a la Junta de Galicia, a fin de que pudieran personarse y formular las alegaciones que estimaran pertinentes en el plazo de quince días; tener por invocado el art. 161.2 de la Constitución y, a tenor de lo dispuesto en el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LÓTC), suspender la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de la formalización del recurso; comunicar dicha suspensión a los Presidentes del Parlamento y de la Junta de Galicia, y publicar la incoación del recurso y de la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

4. Próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 de la Constitución, a efectos de suspensión de las disposiciones impugnadas, la Sección acordó dar audiencia a las partes sobre el mantenimiento de la misma y, efectuado este trámite, el Pleno, mediante Auto de 13 de marzo de 1986, dispuso, de forma motivada, levantar la suspensión acordada en su día con carácter automático.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 9 de noviembre de 1985, la Junta de Galicia, a través del Director general Jefe de su Asesoría Jurídica, comparece e interesa que se desestime el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación, con fundamento en las siguientes alegaciones:

A) Tras reseñar los argumentos que en la demanda se contienen, señala el Letrado de la Junta de Galicia que el Consejo de Cuentas puede desempeñar funciones auxiliares del Tribunal de Cuentas «dentro de los límites que impone el carácter supremo de este organismo». Así, cuando en el art. 5.1 de la Ley discutida se establece que si el mencionado Consejo advirtiera, en el ejercicio de su función fiscalizadora, la existencia de indicios de responsabilidad contable, «instruirá el oportuno procedimiento jurisdiccional» y dará traslado de las actuaciones al Tribunal de Cuentas, para que éste efectúe el enjuiciamiento de las mismas, obviamente, no se está regulando un verdadero enjuiciamiento contable, sino lo que es una lógica derivación de la función fiscalizadora de cuentas; de este modo, cuando allí se habla de la «instrucción del oportuno procedimiento jurisdiccional», no se está atribuyendo al Consejo una competencia procesal o una función jurisdiccional, sino un «procedimiento administrativo, conexo con la función fiscalizadora, habilitado por la Disposición final segunda, apartado 1.º, de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, relativa a la supletoria de las normas de procedimiento administrativo respecto de los procedimientos fiscalizadores, y cubierto por la potestad de autoorganización de los poderes públicos gallegos que contempla el art. 27.5 del Estatuto; y no cabe otra interpretación a la luz del apartado 2.º del mismo art. 5 de la Ley recurrida cuando dice que «en materia de enjuiciamiento contable» el Consejo «realizará todas las funciones que le delegue el Tribunal de Cuentas», pero, claro está, esta posibilidad de la delegación de funciones de enjuiciamiento no puede confundirse con lo antes expuesto; subsidiariamente, se afirma que el art. 149.1.5 de la Constitución no puede aplicarse al Tribunal de Cuentas por no estar integrado en la estructura orgánica del Poder Judicial.

Esto sentado, las funciones de fiscalización contable del Consejo de Cuentas se extienden al ámbito de la Administración local, pues dada la naturaleza bifronte del régimen local y su peculiar distribución competencial, es factible la concurrencia de controles financieros externos del Estado y de las Comunidades Autónomas sin que ello entrañe duplici-

dad funcional alguna y sin perjuicio de la «prevalencia o superioridad cualitativa del Estado... en materia de control contable», a través del carácter supremo del Tribunal de Cuentas; este «carácter supremo» permite que se reserve a dicho órgano la supervisión de la fiscalización contable, pero no excluye una actuación autonómica sobre las Corporaciones Locales en el ejercicio de la función fiscalizadora, porque el carácter exclusivo de la intervención del Tribunal de Cuentas sólo se prevé en su Ley Orgánica (art. 17) respecto del enjuiciamiento y jurisdicción contables. Por lo demás, esta fiscalización por las Comunidades Autónomas se encuentra claramente vinculada a las potestades autonómicas de tutela financiera y planificación regional. Y, para acabar de cerrar este planteamiento introductorio, si la Comunidad Autónoma posee la competencia exclusiva sobre las entidades corporativas a que se refiere el art. 27, núm. 29, del Estatuto, dicha competencia debe abarcar la facultad de su fiscalización contable.

B) Partiendo de este planteamiento general, se procede posteriormente a su desarrollo. El art. 5.1 de la Ley impugnada se encuadra claramente en el ámbito de la función fiscalizadora y no en la de enjuiciamiento, y se fundamenta en la vigencia del principio de colaboración entre el Tribunal de Cuentas, con competencia en todo el territorio del Estado, y los Tribunales de Cuentas autonómicos, quienes pueden incluso desempeñar por delegación las tareas propias de las secciones territoriales de aquél. Desde esta perspectiva, el art. 5.1 respeta plenamente el carácter supremo y el monopolio jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, pues el procedimiento instruido no significa enjuiciamiento alguno, ya que las actuaciones se elevan a ésta «para que ... efectúe el enjuiciamiento». En suma, es preciso distinguir claramente entre función fiscalizadora y función de enjuiciamiento, superando la confusión de ámbitos presente en la regulación anterior a la Ley Orgánica 2/1982. Pero, esto supuesto, si al comprobar que las cuentas se ajustan a la legalidad surgieran «indicios» de posible responsabilidad contable, es entonces cuando existe una lógica conexión causal con la actividad jurisdiccional y la finalidad del procedimiento instructor controvertido es simplemente documentar esos indicios, para auxiliar o facilitar el enjuiciamiento de los hechos por el Tribunal de Cuentas; todo ello es consustancial al deber de colaboración entre las Administraciones públicas inherente al Estado autonómico, que impone la Ley del Proceso Autonómico en cuanto información recíproca (arts. 1 a 4). Pero, conviene insistir, ese procedimiento no es sino un mero procedimiento administrativo vinculado a la fiscalización contable y dirigido a facilitar información al Tribunal de Cuentas.

Por otro lado, no puede aplicarse al caso el art. 149.1.5 de la Constitución, porque poniendo en conexión este precepto con los arts. 117 y 122 de la Norma suprema resulta que el Tribunal de Cuentas no es parte del Poder Judicial, sino un órgano externo de control de naturaleza administrativa y dependiente del Parlamento, aunque ejerza potestades objetivamente jurisdiccionales.

C) En lo que atañe a la extensión de la función fiscalizadora del Consejo de Cuentas al ámbito de la Administración local, debe resaltarse que la vida de las autonomías municipales es inseparable de las Comunidades Autónomas y del ejercicio por éstas de sus competencias, como reconoce la propia Ley de Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril. La función autonómica de vigilancia o fiscalización está ligada, de un lado, a la potestad de «tutela financiera» de los entes locales, respetando su autonomía, potestad que atribuye a la Comunidad el art. 49.1 del Estatuto de Galicia y, de otro, a lo dispuesto en la Disposición adicional tercera, apartado 1.º, del Estatuto que afirma que «la Junta coordinará la actividad de las Diputaciones Provinciales de Galicia en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad, y a estos efectos se unirán los presupuestos que aquellas elaboren y aprueben al de la Junta de Galicia». Ambos preceptos estatutarios legitiman e, incluso, demandan una fiscalización contable de las Corporaciones Locales por las Comunidades Autónomas como se refleja en el art. 2 b) de la Ley impugnada. Y, de nuevo, tal consecuencia no impide la facultad del Tribunal de Cuentas de atraer o reservarse el conocimiento directo de aquellas cuentas o justificantes de los entes locales que estime necesario. Así, si bien el art. 115 de la Ley de Bases de Régimen Local determina que la fiscalización de estos entes corresponde al Tribunal de Cuentas, se remite al «alcance y condiciones que establece la Ley Orgánica que lo regula». Y debe insistirse en la naturaleza bifronte del régimen local y en la competencia autonómica de tutela financiera sobre los entes locales de su territorio, que conlleva una fiscalización financiera externa por la Administración autonómica, sin perjuicio de la intervención suprema del Tribunal de Cuentas; en este sentido, no es ocioso recordar que el art. 47.2 de la Ley Orgánica 2/1982 garantiza que las Corporaciones Locales puedan deducir sus pretensiones contables directamente ante el Tribunal de Cuentas.

D) Por último, en lo atinente al ejercicio de la función fiscalizadora sobre los entes corporativos enumerados en el art. 27, núm. 29, del Estatuto de Autonomía de Galicia, resulta evidente que esta facultad es una consecuencia lógica de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre aquéllos. De este modo, el propio Gobierno de la Nación, que ahora impugnan el art. 2 d) de la Ley discutida, reconoció expresamente el control financiero autonómico sobre las Cámaras de la

Propiedad Urbana cuando contestó a un requerimiento de incompetencia que le fue dirigido, en relación con el Real Decreto 3587/1983, de 28 de diciembre, sobre control de la Intervención General de la Administración del Estado en las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y en su Consejo Superior, como se acredita mediante el documento que se acompaña a este escrito de alegaciones.

En virtud de los razonamientos expuestos, se solicita la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad.

6. El Parlamento de Galicia, por medio de su Presidente, y mediante escrito registrado en este Tribunal el 14 de noviembre de 1985, comparece y suplica que se desestime en su integridad el recurso, realizando las alegaciones que a continuación se exponen en defensa de los preceptos impugnados.

A) Respecto del art. 2 b) y preceptos conexos, que atribuyen competencia al Consejo de Cuentas sobre las entidades locales, es preciso recordar que el art. 136.1 de la Constitución no excluye la existencia de Tribunales de Cuentas autonómicos y así se ha interpretado en distintos Estatutos y, entre ellos, el gallego, y, más tarde, en el art. 22 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Del mismo modo, la asunción de la fiscalización contable de las entidades locales por el Tribunal de Cuentas no puede excluir las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas por vía estatutaria (arts. 49.1, 27.2 y 40 del Estatuto de Autonomía de Galicia), dado el «superior rango normativo» de los Estatutos; y la fiscalización externa de la Administración local atribuida al Consejo de Cuentas se hace «en el ámbito competencial de las instituciones de autogobierno», según el art. 2 d) de la Ley recurrida. Asimismo, sorprende el argumento de la demanda referido a que el art. 53.2 del Estatuto concede competencia al Consejo de Cuentas únicamente en relación con las cuentas de la Comunidad Autónoma, frente a ello debe reclamarse una interpretación conjunta de este precepto con el art. 49.1 y la Disposición adicional tercera del estatuto, que resulta, en sí misma, ineludible. No menos sorprendentes son las alegaciones de la demanda sobre el carácter intracomunitario de la Administración local, tesis que nunca ha sido mantenida por el Parlamento de Galicia, quien antes bien se ha inclinado por su naturaleza bifronte, respetando la tradición histórica propia de esta nacionalidad y acatando la jurisprudencia constitucional sobre la cuestión. Tampoco se infringe la garantía institucional de la autonomía local, ya que dicha autonomía es compatible con controles de carácter puntual según se expuso en la STC 4/1981. Por lo que atañe a los preceptos conexos con el art. 2 b), el art. 20.1 b) de la Ley recurrida se limita a establecer que la Memoria anual del Consejo de Cuentas incluirá un análisis del grado de cumplimiento de las previsiones y de la ejecución de los presupuestos de las entidades locales, para lo cual, el art. 25.2, introduce la obligación de estas entidades de remitir un ejemplar de las cuentas al Consejo. El fundamento de estos preceptos responde a la obligatoriedad de ejercer la tutela financiera que impone el art. 49 del Estatuto. Y el art. 28 refleja el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos, cuando prevé la imposición de multas a los altos cargos o al personal de los entes locales que incumplan los requerimientos efectuados por el Consejo.

B) La impugnación del art. 2 d), relativo a la Administración Corporativa, se funda en una supuesta vulneración de las bases estatales del Estatuto y en la imposibilidad de considerar estos entes como administración intracomunitaria. Sin embargo, una lectura detallada de este precepto y del art. 4.1 de la Ley Orgánica 2/1982, en relación con su apartado 2.º, revela que la competencia del Tribunal de Cuentas no se extiende a la Administración Corporativa, en general, sino tan sólo a la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por estas Corporaciones, «sin perjuicio de lo que dispone el art. 149 de la Constitución», remisión que hay que entender se hace al apartado 18 del núm. 1 de este precepto, referido a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas; consecuentemente, la Comunidad Autónoma puede legislar sobre esta materia en sus distintas facetas y, en concreto, en la financiera o contable. En esta misma línea de argumentación se encuentran los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios en esta materia: así, por ejemplo, en el propio decreto de transferencia de las Cofradías de Pescadores (Real Decreto 3318/1982, de 24 de julio) se mencionan expresamente las subvenciones y consignaciones que se establezcan en los Presupuestos de la Comunidad y, de hecho, tales consignaciones presupuestarias se han venido efectuando. Y es una conclusión razonable que la fiscalización de ese gasto corresponda al Consejo de Cuentas. Otro tanto cabe decir, con distintos matices, respecto de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y las Cámaras Agrarias.

C) Se recurre el art. 5.1 de la Ley discutida por atribuir al Consejo de Cuentas una competencia de carácter procesal, contraria al art. 149.1.5 de la Constitución y a la Ley Orgánica 2/1982. Sin embargo, no es cierto que la Comunidad autónoma carezca de facultades procesales con carácter absoluto, puesto que le están atribuidas competencias normativas y de procedimiento administrativo y, además, el Tribunal de Cuentas no es un órgano integrado en el Poder Judicial, al

que afecte el mencionado art. 149.1.5 de la Constitución. Por otro lado, se tergiversa en la demanda el sentido propio del citado art. 5.1, ya que, en realidad, se regula en él una función fiscalizadora, no jurisdiccional, y simplemente se diseña una fase preparatoria o de diligencias preliminares, previa a la intervención del Tribunal de Cuentas. Finalmente, la invocación por el Estado del art. 149.1.18 de la Constitución y las conclusiones que de tal invocación se extraen son improcedentes, porque no se impide en él la existencia de un procedimiento derivado de las especialidades propias de las Comunidades Autónomas. En suma, al Consejo de Cuentas sólo le corresponde la función de fiscalización externa, pudiendo por vía de delegación asumir la instrucción del procedimiento de enjuiciamiento contable (art. 26.3 de la Ley Orgánica 2/1982).

7. Por providencia de 29 de enero de 1991, el Pleno acordó señalar el día 31 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso formulado contra la Ley del Parlamento de Galicia 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas aduce frente a la misma tres motivos de inconstitucionalidad. De acuerdo con las alegaciones del representante del Gobierno, la asunción de funciones de enjuiciamiento por parte del Consejo de Cuentas (art. 5.1 de la Ley gallega) vulneraría lo dispuesto en el art. 149.1, apartados 5 y 18 de la Constitución. En segundo lugar, la atribución de competencias de fiscalización sobre las Corporaciones locales al mismo órgano [art. 2 b) y concordantes], vulneraría igualmente el art. 149.1.18 del Texto constitucional. Finalmente, idéntica vulneración se habría producido al encomendar la Ley gallega [art. 2 d)] al Consejo de Cuentas funciones de fiscalización sobre las Corporaciones Públicas a que se refiere el art. 27.2 a) del Estatuto de Autonomía. Todas estas atribuciones al órgano autonómico vendrían a contrariar el diseño legal general del Tribunal de Cuentas, que debe ser respetado por las Comunidades Autónomas en virtud del citado art. 149.1.18 de la Constitución.

2. Las dos primeras cuestiones propuestas son muy similares a las que tuvo que resolver este Tribunal en su STC 187/1988, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1984, de Sindicatura de Cuentas. Dada tal similitud, conviene recordar aquí la doctrina sentada por este Tribunal en esa Sentencia en relación con la distribución de competencias relativa a las funciones de fiscalización y enjuiciamiento contable entre el Tribunal de Cuentas y los correspondientes órganos autonómicos; si bien, al tratarse de una Sentencia de general conocimiento, en virtud de su inserción en el «Boletín Oficial del Estado», bastará con un somero resumen de sus fundamentos.

Manifestábamos en dicha Sentencia que la cuestión relativa al reparto de competencias en lo que se refiere a fiscalización y enjuiciamiento contable ha de ser analizada a partir de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, que en esta materia comprende el art. 136 de la Constitución y la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, así como las disposiciones estatutarias por las que se creen los correspondientes órganos autonómicos (en este caso, el art. 53.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia). Por lo que se refiere a la normativa estatal, proseguía la citada Sentencia, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, en desarrollo del art. 136 C.E., atribuye a este órgano dos funciones:

a) La función fiscalizadora externa de la actividad económico-financiera del sector público, función que se expresa en los informes o memorias anuales que el Tribunal debe remitir a las Cortes Generales (art. 12.1 de la Ley Orgánica 2/1982).

b) La función de enjuiciamiento contable, configurada como una actividad de naturaleza jurisdiccional, consistente en aplicar la norma jurídica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación a ella, y declarando, en consecuencia, si existe o no responsabilidad del funcionario, absolviéndole o condenándole, y, en esta última hipótesis, ejecutando coactivamente su decisión. Todo ello a través de un procedimiento jurisdiccional, regulado en el Capítulo III del Título I de la Ley Orgánica y desarrollado en la Ley de Funcionamiento del Tribunal, de 5 de abril de 1988.

La distinta naturaleza de ambas funciones explica que, mientras la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas califica a éste como supremo órgano fiscalizador (art. 1.1), en cambio lo considera, en cuanto a su función de enjuiciamiento contable, único en su orden, abarcando su jurisdicción —que tiene el carácter de exclusiva y plena— todo el territorio nacional (art. 1.2). Y si bien en dicha Ley se parte de la existencia de órganos fiscalizadores de cuentas que pueden establecer los Estatutos de las Comunidades Autónomas, no existe esta previsión en cuanto a la actividad jurisdiccional, si bien el Tribunal podrá delegar en órganos autonómicos fiscalizadores la instrucción de procedimientos jurisdiccionales (art. 26.3 de la Ley). Cabe concluir, pues, que el Tribunal de

Cuentas es supremo, pero no único, cuando fiscaliza, y único, pero no supremo cuando enjuicia la responsabilidad contable.

3. En cuanto al ámbito de las funciones del Tribunal de Cuentas, y en relación con su extensión al control contable de las Corporaciones Locales, se exponía también en la Sentencia que se resume que en la Constitución no existe un precepto que disponga clara y expresamente que le corresponda al Tribunal de Cuentas el control económico y presupuestario externo de tales entidades. Tal falta de atribución expresa se manifiesta también en la propia redacción del art. 136 C.E., que no hace referencia directa a las Corporaciones Locales; ahora bien, el apartado 1, párrafo 1 del mismo artículo atribuye al Tribunal de Cuentas el carácter de «supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado así como del sector público». Y, exponía este Tribunal Constitucional, las Corporaciones Locales se integran indudablemente en tal sector público, por lo que no quedan fuera de la competencia del Tribunal de Cuentas. En consecuencia, habría que llegar a las siguientes conclusiones: a) que la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas puede extenderse a las Corporaciones Locales; b) que la Constitución no exige que el Tribunal de Cuentas sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, pero sí que se mantenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores; c) que, siempre que se mantenga esa relación, es conforme al art. 136.1 C.E. la existencia de otros órganos fiscalizadores de la actividad financiera de las Corporaciones Locales; y d) que la competencia de esos otros órganos fiscalizadores sobre las Corporaciones Locales no excluye ni es incompatible con la que pueda corresponder sobre las mismas al Tribunal de Cuentas.

Como resultado de todo ello, manifestaba el Tribunal, la fiscalización externa de las Corporaciones Locales por el Tribunal de Cuentas derivada del art. 4.1 c) de su Ley Orgánica no supone la exclusión de otros órganos fiscalizadores de la actividad económica financiera de esas Corporaciones. A diferencia de lo dispuesto para la jurisdicción contable, calificada de exclusiva por el art. 17.1 de la Ley, no cabe entender que la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas contengan precepto alguno que reserve en exclusiva para dicho Tribunal la fiscalización de dicha actividad. Todo ello —como ya dijimos en nuestra STC 187/1988, fundamento jurídico 12— sin perjuicio de la relación de supremacía establecida constitucionalmente entre el Tribunal de Cuentas y los demás órganos fiscalizadores, y del empleo, en su caso, de las técnicas tendentes a reducir a unidad la actuación de uno y otros y a evitar duplicidades innecesarias o disfuncionalidades que serían contrarias a los criterios de eficiencia y economía enunciados en el art. 31.2 de la Constitución.

4. Procede, teniendo en cuenta lo expuesto, y, de acuerdo con esa distinción de funciones, examinar las impugnaciones efectuadas por el representante del Gobierno, en primer lugar, respecto de la asunción por la Ley gallega de competencias de instrucción de procedimientos jurisdiccionales en favor del Consejo de Cuentas, y, en segundo lugar, respecto de la extensión de las competencias fiscalizadoras de este órgano a la actividad de la Administración Local y Corporativa.

En cuanto a lo primero, ha de partirse de las previsiones del art. 53.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia, que crea el Consejo de Cuentas y dispone que «una ley de Galicia regulará su organización y funcionamiento, y establecerá las garantías, normas y procedimientos para asegurar la rendición de las cuentas de la Comunidad Autónoma que deberá someterse a la autoridad del Parlamento». No se encomienda, pues, al Consejo de Cuentas, en el Estatuto de Autonomía, función alguna de enjuiciamiento de responsabilidades contables ni de participación en tal función, sino una función fiscalizadora «para asegurar la rendición de cuentas de la Comunidad Autónoma».

El art. 5.1 de la Ley que se impugna dispone que «si en el ejercicio de su función fiscalizadora, el Consejo de Cuentas advirtiera la existencia de indicios de responsabilidad contable, instruirá el oportuno procedimiento jurisdiccional y dará traslado de las correspondientes actuaciones al Tribunal de Cuentas para que éste efectúe el enjuiciamiento de las mismas». Existe, pues, una explícita remisión al Tribunal de Cuentas en cuanto al enjuiciamiento de la presunta responsabilidad contable, pero no se produce tal remisión respecto a la «instrucción del oportuno procedimiento jurisdiccional» que se configura como una fase previa a tal enjuiciamiento.

Pues bien, a la luz de lo que más arriba se ha dicho, ha de considerarse que, efectivamente, el artículo impugnado viene a contradecir el diseño que la Ley Orgánica 2/1982 lleva a cabo de las funciones del Tribunal de Cuentas, por conferir al Consejo de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Galicia competencias que deben inscribirse en la función de enjuiciamiento de responsabilidades contables que corresponde en exclusiva a ese Tribunal. Las actividades de «instrucción de procedimientos jurisdiccionales» aparecen estrechamente vinculadas al enjuiciamiento estricto por responsabilidades contables, lo que se deduce, tanto de las disposiciones al respecto de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, como de la posterior Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de ese Tribunal.

En esta última, que se refiere extensivamente a las actividades de instrucción, éstas se configuran claramente como una fase preliminar

preparatoria del juicio de cuentas. En efecto, si bien su regulación se contiene en el Capítulo Noveno del Título IV de la Ley, relativo a la función fiscalizadora del Tribunal, la instrucción se configura como claramente separada de los procedimientos de fiscalización en sentido estricto, y ordenada a preparar la actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas. Ello se desprende del mismo encabezamiento del Capítulo («De las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables») y de la diferenciación que éste establece entre las actuaciones fiscalizadoras y las previas a la exigencia de responsabilidad. Estas procederán, «una vez concluido el examen y comprobación de cualquier cuenta, grupos de cuentas o los correspondientes procedimientos de fiscalización» (art. 45.1) en el supuesto de responsabilidades que no sean por alcance de caudales o efectos públicos. Y en el caso de que las presuntas responsabilidades lo sean por alcance, las actuaciones previas se configuran también como inequívocamente separadas de las fiscalizadoras, y posteriores a estas: si las presuntas responsabilidades lo son por alcance de caudales o efectos públicos (art. 46) se pasarán los hechos supuestamente constitutivos del alcance a la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, que deberá decidir, bien el archivo de las actuaciones, bien la propuesta a la Comisión de Gobierno, de nombramiento de Delegado instructor. Si fuese este último el caso, el Delegado nombrado deberá practicar las actuaciones previstas en el art. 47 de la Ley de funcionamiento, entre ellas la liquidación provisional del alcance [47.1 e)], el requerimiento a los presuntos responsables para que efectúen depósito o fianza del importe provisional del alcance [47.1 f)] y el embargo de los bienes de los presuntos responsables [art. 47.1 g)].

Como se colige fácilmente, se trata de actuaciones que no pueden reputarse de fiscalizadoras, sino como directamente orientadas al enjuiciamiento y en su caso, exigencia de responsabilidad y, por tanto, incluidas en el procedimiento enjuiciador y reservadas al Tribunal de Cuentas. Ello se ve corroborado por la Ley Orgánica del mismo, que encomienda a este órgano los procedimientos de instrucción (art. 26), y, si no excluye que la instrucción pueda llevarse a cabo por órganos de fiscalización de Comunidades Autónomas, ello procederá, como expresamente prevé la Ley Orgánica 2/1982, en su art. 26.3, por delegación del Tribunal de Cuentas. Ahora bien, aun cuando la Ley gallega del Consejo de Cuentas prevé la delegación de funciones por parte del Tribunal de Cuentas (arts. 5.2 y 10.2), la «instrucción del oportuno procedimiento jurisdiccional» a que se refiere el art. 5.1 de la misma Ley no se hace depender de delegación alguna, y se configura como potestad propia del Consejo de Cuentas; lo que supone ir *ultra vires* respecto de lo dispuesto en el art. 136 de la Constitución y en el art. 53 del Estatuto de Autonomía. Los representantes del Parlamento y de la Junta de Galicia alegan que, en realidad, lo que el artículo prevé es la apertura de un expediente o procedimiento administrativo que facilite al Tribunal de Cuentas la apertura de la fase preparatoria, equivalente a una diligencia preliminar. Pero tal actividad de constatación de indicios de responsabilidad, que en cuanto trasunto de los resultados de la fiscalización no podría negarse al Consejo de Cuentas, no se identifica con la «instrucción de procedimientos jurisdiccionales», como se ha señalado, a la luz de las disposiciones de la Ley Orgánica 2/1982 y de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Por todo ello ha de apreciarse la inconstitucionalidad del inciso «instruirá el oportuno procedimiento jurisdiccional» del precepto que se impugna.

5. El segundo motivo de inconstitucionalidad que se aduce respecto de la Ley gallega del Consejo de Cuentas es el referente a la extensión de las atribuciones que se confieren a este órgano. Considera el representante del Gobierno que están viciados de inconstitucionalidad el art. 2 b) [y, en relación con el mismo, los arts. 20 b), 25.2 y 28] en cuanto incluye en el sector público de la Comunidad Autónoma, a efectos de su fiscalización por el Consejo de Cuentas, a «las entidades locales y sus organismos autónomos, así como las empresas públicas dependientes de los mismos»; e idéntico vicio de inconstitucionalidad es predicable, según el Abogado del Estado, del art. 2 d) que incluye en el sector público fiscalizables por el Consejo de Cuentas a «las Corporaciones a que se refiere el núm. 29 del art. 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia».

En lo que atañe a las entidades locales, y su fiscalización contable por el Consejo de Cuentas, son aquí plenamente aplicables los razonamientos efectuados por este Tribunal en su STC citada 187/1988, en relación con la constitucionalidad del control contable de la Sindicatura de Cuentas catalana sobre las entidades locales de Cataluña. En la línea sentada por esa Sentencia, ha de afirmarse ahora que, si bien el art. 53.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia no hace referencia expresa a la actividad fiscalizadora del Consejo de Cuentas sobre las entidades locales, sino únicamente a la «rendición de cuentas de la Comunidad Autónoma» no se opone al mismo el que la Comunidad atribuya al Consejo otras funciones, afines a las que dicho órgano está llamado a desempeñar, dentro de las competencias estatutariamente asumidas, pues a ella corresponde la organización de sus instituciones de autogobierno en el marco de su Estatuto de Autonomía (art. 27.1 EAG y 148.1.1 C.E.).

El Estatuto gallego, en su art. 49.1, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la tutela financiera sobre los entes locales, respetando la autonomía que a los mismos reconocen

los arts. 140 y 142 de la Constitución. Pues bien, la fiscalización sobre las Corporaciones Locales que se prevé en la ley autonómica impugnada forma parte del contenido de la tutela financiera, y, por consiguiente, de la competencia derivada del citado precepto estatutario. Y no puede apreciarse que esa fiscalización comporte una vulneración de la autonomía que el art. 140 C.E. reconoce a los entes locales. La actividad fiscalizadora del Consejo de Cuentas se manifiesta, en el caso de las Corporaciones Locales, en «mociones o notas dirigidas a la Autoridad, organismo o entidad a la que afecten» y en «memorias ordinarias o extraordinarias que se elevarán al Parlamento de Galicia» (art. 19.1) lo que no implica, ciertamente, situar a esas Corporaciones Locales en una posición de subordinación o dependencia jerárquica, que, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, sería contraria a su ámbito de autonomía.

De acuerdo con estas consideraciones, ha de concluirse que los arts. 2 b), 25.2 y 28 de la Ley impugnada no son contrarios a la Constitución. El art. 2 b), que extiende la fiscalización del Consejo de Cuentas a las Corporaciones Locales no vulnera, como se ha dicho, ni los límites competenciales que resulta del Estatuto de Autonomía, ni los derivados de la autonomía local. El art. 25.2 establece que las entidades locales deberán emitir las cuentas de cada ejercicio directamente al Consejo, que deberá formar y unir la cuenta general de esas entidades; y el art. 28 posibilita al Consejo de Cuentas para imponer multas coercitivas en caso de incumplimiento de los requerimientos que efectúe. Ambas precisiones resultan instrumentos adecuados para llevar a cabo la fiscalización establecida por el art. 2 b), y, por lo tanto, tampoco incurren en inconstitucionalidad.

Todo ello, ha de añadirse, sin perjuicio de lo que se sentaba en la STC 187/1988, cuya doctrina se sigue en la presente, esto es, que la actividad de control realizada por las Comunidades Autónomas no excluye la que pueda ejercer el Estado a través del Tribunal de Cuentas en el ámbito de sus propias competencias sobre la materia. Ambos controles sobre la actividad financiera de las Corporaciones Locales no tienen por qué excluirse mutuamente, sino que pueden coexistir y superponerse. Y ello sin perjuicio de la relación de supremacía establecida constitucionalmente entre el Tribunal de Cuentas y los demás órganos fiscalizadores.

6. El recurso de que se trata introduce una alegación nueva respecto al resuelto por la STC 187/1988: se impugna el art. 2 d) de la norma gallega en cuanto que considera integradas en el sector público fiscalizable por el Consejo de Cuentas «las Corporaciones a que se refiere el núm. 29 del art. 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia». Estas Corporaciones son, de acuerdo con la enumeración que se realiza en el art. 27.29 del Estatuto, las «Cofradías de Pescadores, Cámaras de la Propiedad Agraria, de Comercio, Industria y Navegación, y otras de naturaleza equivalente». Lo que se plantea, pues, es la adecuación competencial de la fiscalización, por parte de un órgano autonómico, de la actividad financiera de la denominada Administración Corporativa.

A este respecto, la impugnación efectuada por el Abogado del Estado se remite a las razones por él aducidas para sostener la inconstitucionalidad por incompetencia de la fiscalización externa autonómica de las entidades locales. Y, en correspondencia, en virtud de razonamientos similares a los que conducen a no apreciar esa inconstitucionalidad, ha de rechazarse igualmente que el art. 2 d) de la Ley gallega vulnere el orden constitucional de competencias.

De acuerdo con lo dicho más arriba, la Constitución no exige que el Tribunal de Cuentas sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, aunque sí que mantenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores. La existencia de éstos, pues, y la extensión de sus funciones a diversos ámbitos del sector público no transgredirá el reparto constitucional y estatutario de competencias en tanto dispongan de habilitación estatutaria y no impidan la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en dichos ámbitos, o contradigan la posición de supremacía del Tribunal al respecto. El art. 136.1 C.E. y el art. 1.1 de la Ley Orgánica 2/1982 definen al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador del sector público, y el art. 4 de la Ley Orgánica establece que las Comunidades Autónomas se integran en ese sector. Ahora bien, en virtud de los razonamientos expuestos en la retiradamente citada STC 187/1988, ello no implica una reserva en exclusiva en favor del Tribunal de Cuentas de la fiscalización del sector público ni, en consecuencia, de las Corporaciones de Derecho Público o Administración Corporativa que [según prevé el art. 2 d) de la Ley gallega impugnada] quedan incluidas en el mismo.

Esta ausencia de reserva constitucional permite, en consecuencia, que la actividad fiscalizadora sobre las Corporaciones de Derecho Público pueda ser ejercida (sin perjuicio de la posición de supremacía del Tribunal de Cuentas en cuanto a la fiscalización del sector público) por órganos de las Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias asumidas en sus Estatutos. Como ya se indicó, el Estatuto de Autonomía de Galicia, en su art. 53.2 crea un Consejo de Cuentas de la Comunidad «para asegurar la rendición de cuentas de la Comunidad Autónoma»; y el art. 27.29 del mismo Estatuto reserva a la competencia exclusiva de la Comunidad las Corporaciones Públicas allí menciona-

das. Por ello (y sin perjuicio de las competencias en relación con dichas Corporaciones de que pueda disponer el Estado en virtud de otros títulos competenciales) no puede estimarse que el art. 2 d) de la Ley que se impugna carezca de habilitación estatutaria, pues las competencias asumidas por el art. 27.29 del Estatuto en relación con las corporaciones de Derecho Público incluyen tanto postestades legislativas como ejecutivas. Tampoco puede apreciarse que contravenga las delimitaciones competenciales en favor del Tribunal de Cuentas que se derivan del art. 136.1 de la Constitución, ya que de ellas no resulta, como se dijo, la exigencia de un monopolio por el Tribunal de la fiscalización externa del sector público. Y, finalmente, no hay ninguna razón para estimar que el artículo impugnado niegue o impida la posición de supremacía de ese Tribunal prevista en el art. 136.1 de la Constitución. De manera que no procede considerar inconstitucional por vicio de incompetencia que la Ley autonómica encomiende al Consejo de Cuentas funciones de fiscalización sobre las Corporaciones de Derecho Público de que se trata, funciones que se integran sin dificultad en el ámbito competencial autonómico, y dentro de las previsiones del art. 53 del Estatuto de Autonomía.

5259 Pleno. Sentencia 19/1991, de 31 de enero. Cuestión de inconstitucionalidad 1.091/1985. En relación con el art. 29.2 f) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, Vicepresidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Miguel Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer, don Lesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.091/1985, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, por supuesta inconstitucionalidad del art. 29.2 f) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Han sido parte el Fiscal General del Estado y el Gobierno, representado por el Abogado del Estado y Ponente el Magistrado don José Luis de los Mozos quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 27 de octubre de 1984, el Vicerrectorado de Ordenación Académica de la Universidad de La Laguna dictó resolución por la que se disponía que, de acuerdo con el art. 29.2 f) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, el Catedrático de la Facultad de Biología don Carlos Blesa Rodríguez, por ostentar la condición de Senador, no podía continuar percibiendo retribuciones por dicha Universidad a partir de la entrada en vigor de la citada disposición legal, rogándole que regularizase su situación administrativa de acuerdo con la mencionada Ley. Contra la anterior resolución y la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de reposición, dedujo don Carlos Blesa Rodríguez recurso contencioso-administrativo y formalizó demanda por la súplica de que se acordase, entre otros extremos, plantear una vez concluso el procedimiento y con suspensión del término para dictar Sentencia cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 29.2 f) de la Ley 30/1984, por posible vulneración del art. 70.1 de la C.E., en cuanto contiene normas de incompatibilidad referidas a Senadores y Diputados.

Por providencia de 30 de octubre de 1985, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal acerca de la oportunidad de suscitar la cuestión de inconstitucionalidad. En dicho trámite sólo formuló alegaciones el Ministerio Fiscal, quien se manifestó en el sentido de considerar pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad sobre dicho precepto legal, y, en su caso, también sobre la disposición adicional primera de la Ley 20/1982, de 9 de junio, sobre incompatibilidades en el sector público, por posible contradicción con el art. 70 C.E., en cuanto, conforme a la STC 72/1984, este precepto contiene una reserva para que las incompatibilidades de Diputados y Senadores se regulen en la Ley Electoral.

2. Mediante Auto de 23 de noviembre de 1985, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife acordó plantear ante el Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad sobre el mencionado art. 29.2 f) de la Ley

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del inciso «instruirá el oportuno procedimiento jurisdiccional» del art. 5.1, de la Ley del Parlamento de Galicia 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y uno.—Firmado.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Miguel Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rubricado.

30/1984, por posible contradicción con el art. 70.1 C.E. En su Auto, la Sala manifiesta que al debatir en el recurso contencioso-administrativo la legalidad de resolución impugnada de la Univesidad de La Laguna se planteaba el tema de la constitucionalidad del citado art. 29.2 f), «por considerar que su inserción en tal Ley es contraria al art. 70.1 de la Constitución, que establece una reserva en favor de la Ley Electoral», y que la aplicación de aquel precepto resultaba decisiva para resolver el recurso interpuesto, pues la pretensión del acto recurrido va dirigida a que se mantenga la situación de servicio activo en la Cátedra, lo que viene impedido por el cuestionado art. 29.2 f) de la Ley 30/1984, que dispone que pasarán a la situación de servicios especiales los funcionarios públicos «cuando accedan a la condición de Diputado o Senador de las Cortes Generales». Asimismo, consideró la Sala que no era posible «dograr una interpretación conforme a la Constitución del artículo cuestionado, pues ello llevaría a subvertir el sentir del precepto, cuya dición literal, así como su filosofía, es clara de incompatibilizar la función pública con la condición de Parlamentario del Estado, lo que va en contra del art. 70.1 de la Constitución, que no permite a una Ley que no sea la Electoral regular el régimen de incompatibilidades, como ha tenido ocasión de declarar la STC 72/1984».

3. Por providencia de 18 de diciembre de 1985, la Sección Primera del Tribunal Constitucional admitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y acordó dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes; al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que pudieran personarse y formular alegaciones en el plazo legalmente establecido. Asimismo, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

Mediante escrito de su Presidente, presentado el 22 de enero de 1986, el Senado se personó en el procedimiento y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Por escrito de su Presidente, presentado el 14 de febrero de 1986, el Congreso de los Diputados manifestó no hacer uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones que le concede el art. 37 LOTC.

4. El Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, registrado el 22 de enero de 1986, comienza señalando que la cuestión que se suscita, relativa a la constitucionalidad del art. 29.2 f) de la Ley 30/1984, deriva de su confrontación con la doctrina de la STC 72/1984, que postula nitidamente que la regulación de las incompatibilidades de Diputados y Senadores sólo puede realizarse en la Ley Electoral, conforme al art. 70.1 C.E., condición que indudablemente no reviste la Ley 30/1984, que no posee además el rango de Ley Orgánica.

Esto sentado, considera, sin embargo, que el precepto cuestionado responde a una práctica legislativa perfectamente admisible entre nosotros y no contraria a la Constitución, según la cual el ordenamiento sectorial, acometiendo desde perspectivas distintas la consideración de las incompatibilidades de Diputados y Senadores en cuanto tales, puede contener válidamente normas que contenga indirectamente algunas incompatibilidades referidas al objeto de la Ley de que se trate, pues una regulación sobre incompatibilidades puede realizarse siempre desde dos puntos de conexión referidos a las dos actividades que se declaran incompatibles. Es por ello por lo que estima que el sentido de la doctrina contenida en la STC 72/1984, debe entenderse referida a la regulación directa y global o íntegra de las incompatibilidades de los Diputados y Senadores, pero ello no empuja las posibilidades de que otras normas, al regular sectores concretos de actividad —funcionarios públicos, altos cargos—, puedan establecer incompatibilidades indirectas para Senadores y Diputados desde la perspectiva de la actividad concreta regulada, ya que no se están regulando las incompatibilidades de éstos, sino la de tales funcionarios o altos cargos. Así pues, en el supuesto del art. 29.2 f) de la Ley 30/1984 no nos hallamos ante una regulación directa e